

MRF 2025.168

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 2. december 2025, j.nr. 24/07897 og 24/07898

Ophævet og hjemvist indirekte afgørelse om, at udvidelse af Odense Dyrskueplads til afholdelse af koncerter med op til 70.000 tilskuere ikke krævede VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21, da Dyrskuepladsens anvendelse anset som forlystelsesaktiviteter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 12(e), og udvidelsen kunne have skadelig virkning på miljøet, uanset at støjen ikke blev forøget, hvorfor udvidelsen var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 13(a) om ændringer af projekter. Klagefrist regnet fra det tidspunkt, hvor klager fik kendskab til den indirekte afgørelse.

Klagesagen vedrørte anvendelsen af Dyrskuepladsen i Odense Sydvest til afholdelse af større koncerter og arrangementer og har et lidt kompliceret forudgående forløb. I de senere år har der været afholdt en række større koncerter på Dyrskuepladsen med op til 47.000 tilskuere. I foråret 2024 gennemførte Odense Kommune en renovering af pladsen, så pladsen fremover ville have kapacitet til at rumme større koncerter og events med op til 70.000 tilskuere. Renoveringen indebar bl.a. etablering af forsyningsledninger til vand, spildevand, el og internet, og kommunen havde endvidere i den sammenhæng meddelt nedrivningstilladelse til en række bygninger på pladsen, men uden en screening efter miljøvurderingslovens § 21. En lokalforening, F, gjorde over for Odense Kommune gældende, at ændringerne var lokalplanpligtige og krævede VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21. Kommunen afviste den 7. juni 2024 indsigelserne, hvilket påklagede til Miljø- og Fødevareklagenævnet henholdsvis Planklagenævnet. Planklagenævnet gav i **MRF 2024.259 Pkn** klagerne medhold i, at ændringerne af Dyrskuepladsens anvendelse havde en sådan karakter, at der var lokalplanpligt efter planlovens § 13, stk. 2. I klagen over manglende VVM-screening gjorde F bl.a. gældende, at ændringerne af Dyrskuepladsen måtte anses for omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 12(e) om forlystelsesparker og af bilag 2, pkt. 13(a), og at der derfor skulle være sket screening, samt at der forelå myndighedsinhabilitet i strid med miljøvurderingslovens § 40, stk. 3. Odense Kommune gjorde bl.a. gældende, at klagefristen var overskredet, da byggetilladelsen til ændringerne blev meddelt i december 2023, hvor kommunen tillige holdt borgermøde, og at de tilladte ændringer var synlige fra januar 2024. Endvidere gjorde kommunen gældende, at kommunen havde vurderet, at ændringerne ikke var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 13(a) om ændring af projekter, da det ikke havde skadelig

virkning på miljøet. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde indledningsvis til grund, at klagen ikke kunne afvises med henvisning til klagefristen, idet denne først kunne anses at løbe fra det tidspunkt, hvor klager var bekendt med, at kommunen havde truffet en indirekte afgørelse. Herefter fandt nævnet, at F som lokalforening havde en retlig interesse i klagen, hvorved nævnet lagde vægt på afstanden fra projektområdet til F's medlemmer, og at F's formål er at varetage nabointeresser i forhold til miljøforhold. Med hensyn til klagepunktet om myndighedsinhabilitet fandt klagenævnet, at de særlige regler om interessekonflikter i miljøvurderingslovens § 40 og miljøvurderingsbekendtgørelsens § 15 var overholdt, idet kommunen havde sikret en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ved at lade By- og Kulturforvaltningen være ansøger, mens Klima- og Miljøforvaltningen havde varetaget myndighedsfunktionerne. I forhold til hvorvidt de tilladte ændringer af Dyrskuepladsen krævede VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21, lagde Miljø- og Fødevareklagenævnet til grund, at projektbegrebet forlystelsesparker i miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 12(e) må fortolkes som et afgrænset udendørs område, hvor der etableres forskellige indretninger med henblik på at tiltrække et større publikum, og hvorfra der bl.a. udgør betydelig støj, ligesom det giver anledning til øget trafik. Klagenævnet fandt derfor, at hvis Dyrskuepladsen blev etableret i dag, var tilladelsen omfattet af krav om VVM-screening, hvorved nævnet lagde vægt på, at selv om der er tale om enkeltstående arrangementer som dyrskuer, koncerter, festivals, sports- og motionsarrangementer, tiltrækker de forskellige arrangementer et større publikum, hvilket giver anledning til betydelig støj og øget trafik. Herefter lagde nævnet vægt på, at Dyrskuepladsen blev etableret i 1963, dvs. før reglerne om VVM blev vedtaget, og at Dyrskuepladsen siden starten af

1980'erne havde været anvendt til koncerter og andre events med op til 50.000 tilskuere, men at de tilladte ændringer muliggør en udvidelse med op til 20.000 tilskuere, og at det ikke kunne udelukkes, at dette vil have skadelig virkning på miljøet, selv om støjpåvirkningen fra koncerter ikke ændres. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt på denne baggrund, at udvidelsen af Dyrskuepladsen

må anses for omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 13(a) om ændringer af projekter, og at udvidelsen derfor krævede screening efter miljøvurderingslovens § 21. Klagenævnet ophævede derfor Odense Kommunes afgørelse om, at anlægsarbejderne for at muliggøre kapacitetsudvidelse af Dyrskuepladsen ikke var omfattet af miljøvurderingslovens regler.

Kommentar: Afgørelsen må forstås på den måde, at hvis en kommune indretter et område til en række forskellige events som koncerter, dyrskuer, festivaler mv. med et betydeligt tilskuertal, vil de indretninger med ledninger og mindre anlæg, der er nødvendige for denne anvendelse skulle anses for et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 12(e) om forlystelsesparker og lignende. Dette forekommer velbegrundet henset til de betydelige miljøvirkninger, som disse eventpladser giver anledning til. Men afgørelsen er samtidig et opgør med tidligere praksis, hvor Natur- og Miljøklagenævnet og siden landsretten i MAD 2017.423 Ø afviste, at indretning af Roskilde Dyrskueplads til Roskilde Festival og eventplads var omfattet af VVM-direktivet. Der kan derfor være en del kommuner, som bør studere afgørelsen nærmere, da det på baggrund af MAD 2017.423 Ø ikke hidtil har været praksis i kommunerne at anvende VVM-reglerne ved tilladelse til indretning af disse eventpladser. Det forekommer dog tvivlsomt, når klagenævnet begrunder afgørelsen med, at udvidelsen fra 50.000 tilskuere til 70.000 tilskuere kan have skadelig virkning på miljøet og dermed er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 13(a) om ændringer af projekter. Problemet er, at den tidligere anvendelse af Dyrskuepladsen til eventplads med 50.000 tilskuere ikke var miljøvurderet, hvilket taler for, at der i alle tilfælde skal ske screening, før der gives tilladelse til nye projekter. I forhold til klagefristen må afgørelsen anses for en præcisering af, at når myndighederne træffer indirekte afgørelser, som klageren ikke har kendskab til, begynder klagefristen først at løbe, når klager har fået kendskab til den indirekte afgørelse om, at miljøvurderingslovens ikke fandt anvendelse og begrundelsen herfor. Det blev således ikke tillagt betydning, at klageren kunne se, at der var gennemført ændringer, eller at der var holdt borgermøde. Som det kort er fremgået af resumeet, gav sagen anledning til flere klagesager, hvor først Planklagenævnet i **MRF 2024.259 Pkn** fastslog, at ændringen var lokalplanpligtig, og hvor kommunen så vedtog lokalplan og parallelt hermed en forskrift for støj fra pladsen, hvor sidstnævnte selvstændigt blev påklaget, men klagen afvist i **MRF 2025.155 Mfk**, mens klagen over miljøvurderingen af støjforskriften fortsat verserer, idet klagenævnet i **MRF 2025.146 Mfk** afviste at tillægge denne klage opsættende virkning.



Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om at udvidelse af Dyrskepladsen i Odense Kommune ikke er omfattet af miljøvurderingsloven

Sag: 24/07897, 24/07898

Dato: 2. december 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, jf. § 49, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odense Kommunes afgørelse om, at anlægsarbejder for at muliggøre en kapacitetsudvidelse af Dyrskepladsen på [Vej1] ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Odense Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 26. juni 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en nabo (klager 1) og en lokal forening (klager 2). Klager 2 har efter dens vedtægter til formål at varetage interesser for beboere i området omkring og op til Dyrskepladsen, særligt i forhold til, men ikke begrænset til, offentlige

myndigheder, herunder miljøforhold, trafik, støj, udvikling og lignende. Klagerne er begge repræsenteret ved advokat. Klagerne har efterfølgende den 7. oktober 2024 og 9. december 2024 indsendt supplerende bemærkninger.

Klagerne har navnlig anført, at

- projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b, og/eller bilag 2, punkt 13, litra a,
- der foreligger myndighedsinhabilitet, og
- der er inddraget usaglige hensyn.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Klager har desuden anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 13. september 2024 meddelt afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

Klagerne har klaget til Planklagenævnet over Odense Kommunes afgørelse af 7. juni 2024 om, at anvendelse af areal til koncerter på Dyrskuepladsen på [Vej1], Odense SV, ikke er lokalplanpligtig.[4] Planklagenævnet traf den 21. november 2024 afgørelse om at ophæve Odense Kommunes afgørelse, da anvendelsen medførte en sådan ændring af det bestående miljø, at anvendelsen var lokalplanpligtig.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

Dyrskuepladsen i Odense Kommune blev etableret i 1963 og har været brugt som mødested for landbrugs-, kultur- og fritidsarrangementer. Efter etableringen er pladsen flere gange blevet udbygget og vedligeholdt for at kunne rumme større arrangementer. Pladsen bruges i dag til både dyrskuer, koncerter, festivaler, sports- og motionsarrangementer samt messer og markeder.

Odense Kommune vedtog den 14. september 2023 Budget 2024-2027. Budgettet består bl.a. af en eventstrategi for Dyrskuepladsen, hvori kommunen har besluttet at opgradere pladsen, så den fremadrettet kan anvendes til store events og koncerter med op til 70.000 tilskuere. Formålet med udvidelsen er, at kommunen skal have landets største koncertarena og dermed tiltrække de største udenlandske artister. Der blev i budgettet afsat en anlægsbevilling på 11,4 mio. kr.

Der blev den 31. oktober 2023 afholdt et borgermøde, da budgetvedtagelsen medførte opmærksomhed fra omboende.

Odense Kommune meddelte den 20. december 2023 nedrivningstilladelse til fem bygninger på Dyrskuepladsen, og den 26. januar 2024 meddelte kommunen en nedrivningstilladelse til yderligere én bygning.

Den 20. februar 2024 blev der afholdt endnu et borgermøde om koncerter på pladsen.

Anlægsarbejderne begyndte i januar 2024 og blev afsluttet i foråret 2024.

2.2 Den påklagede afgørelse

Klager 1 har den 30. marts 2024 kontaktet Odense Kommune vedrørende kommunens planer om at omdanne Dyrskuepladsen til en eventplads med store koncerter. Klager 1 har bl.a. spurgt kommunen, om der er foretaget en miljøvurdering i forbindelse med projektet.

Odense Kommune har den 6. maj 2024 besvaret klager 1's henvendelse. Kommunen har i svaret bemærket, at kommunen har vurderet, at renoveringsarbejderne på Dyrskuepladsen ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, idet de planlagte ændringer med kloakering, nedgravning af elkabler og nedrivning af enkelte bygninger ikke er af en karakter, som udløser en screening.

Klagerne har den 6. maj 2024 anmodet Odense Kommune om at lovliggøre de ulovlige koncerter og events på Dyrskuepladsen. Klagerne har anført, at afholdelse af events og koncerter i det aktuelle omfang er i strid med miljøvurderingsloven, og at kommunen som tilsynsmyndighed har pligt til at foranledige ulovlige forhold lovliggjort. Klagerne er af den opfattelse, at kommunen skal lovliggøre forholdene ved at gennemføre en miljøvurdering af projektet. Klagerne har endvidere efterlyst en kopi af kommunens screeningsafgørelse.

Odense Kommune har den 7. juni 2024 besvaret klagerne's brev og har bemærket, at kommunen ikke har foretaget en screening af renoveringsarbejderne, som kan fremsendes. Kommunen har oplyst, at det er tvivlsomt, om pladsen er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b, men at selvom det var tilfældet, skal ændringerne vurderes efter miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a, om ændringer eller udvidelser.

Det er bygherren, der skal vurdere, om en given ændring er omfattet af bilagspunktet. I den konkrete sag er det kommunen, der er bygherre, og kommunen har som bygherre vurderet, at renoveringsarbejdet ikke kan have væsentlige skadelige virkninger på miljøet, hvorfor renoveringsarbejderne ikke er omfattet af bilag 2, punkt 13, litra a. Det fremgår videre af kommunens svar, at de foretagne arbejder har bestået i etablering og udbygning af forsyningsledninger til vand, spildevand og strøm, dræning, nedrivning af enkelte mindre bygninger samt ændringer af hegn. Det er kommunens vurdering, at arbejderne hverken ændrer væsentligt på de fysiske forhold på stedet, eller via emissioner mv. påvirker omgivelserne, og at projektet derfor ikke vil have nogen negativ indvirkning på miljøet.

Odense Kommune har hermed også truffet en afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

2.3 Klagens indhold

Klagerne har anført, at Odense Kommune flere gange både direkte og indirekte har truffet afgørelse om, at opgradering af Dyrskuepladsen til megakonserter med publikum på op til 70.000 tilskuere ikke kræver en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21. Det er sket ved vedtagelsen af budget 2024-2027, ved meddelelse af nedrivningstilladelser den 20. december 2023 og 26. januar 2024 og senest ved kommunens brev af 7. juni 2024.

Klagerne har desuden anført, at kommunen i brevet af 7. juni 2024 har oplyst, at de foretagne arbejder har bestået i etablering/udbygning af forsyningsledninger, dræning, nedrivning af enkelte mindre bygninger og ændringer af hegn. Klager har anført, at brevet udgør en selvstændig afgørelse, da kommunen heri fastslår, hvad der efter kommunens opfattelse er eller skal være gældende ret i den konkrete sag. Klagerne har hertil henvist til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om afgørelsesbegrebet [5] og har anført, at kommunens brev af 7. juni 2024 opfylder alle heri nævnte betingelser for at være en afgørelse. Klagerne har desuden anført, at kommunen i brevet tog fornyet stilling til sagen og dermed traf en ny afgørelse.

Herudover har klagerne anført, at det ikke kan føre til en anden konklusion, at klager 1 deltog i borgermødet den 31. oktober 2023, eller at arbejderne var synlige i marken fra januar 2024. Odense Kommune kan heller ikke lægge til grund, at klager 1 er bekendt med indholdet af et brev, der ikke er stilet til ham.

Klagerne har desuden anført, at brevet af 7. juni 2024 var første gang, klagerne blev opmærksomme på, at der ikke var truffet en screeningsafgørelse.

Klager 1 har anført, at han er klageberettiget, da klager har bopæl mindre end 400 m fra Dyrskuepladsen og er en af pladsens nærmeste naboer. Klager 2 har anført, at foreningen er klageberettiget, da de har en retlig interesse i sagens udfald, fordi foreningens medlemmer alle har bopæl i nærområdet omkring Dyrskuepladsen. Klagerne har anført, at de allerede oplever voldsomme gener, herunder i form af støjgener, trafikgener og affaldsgener, når Dyrskuepladsen anvendes til store koncerter. Disse må forventes at blive forværrede, både i omfang og hyppighed, efter opgraderingen af Dyrskuepladsens kapacitet.

Yderligere har klagerne anført, at Odense Kommune ikke har iagttaget kravet om adskillelse mellem uforenelige funktioner efter miljøvurderingslovens § 40, stk. 3, hvorfor afgørelserne af denne grund er behæftet med en retlig mangel af væsentlig karakter. Klagerne har anført, at Odense Kommune både er bygherre og myndighed i denne sag, og at rollerne er blandet sammen, ved at kommunen i sin funktion som bygherre har foretaget den vurdering, det tilkommer kommunen som myndighed at foretage. Kommunen har således ikke taget de nødvendige skridt til at sikre, at kommunen var habil til at behandle denne sag.

Klagerne har anført, at opgraderingen af Dyrskuepladsen er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b, da der er tale om betydelige anlægsarbejder i byzone. Arbejderne består bl.a. af kloak- og forsyningsarbejder og nedrivning af bygninger. Klagerne har i den forbindelse bl.a. henvist til en tidligere afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvor nævnet lagde særlig vægt på, at projektet omfattede etablering af støjende anlæg i byzone samt tilhørende klubhus- og parkeringsfaciliteter.^[6] Herudover lagde nævnet vægt på den ændrede anvendelse i området og aktivitetens art, herunder at anlægget havde indflydelse på omgivelserne gennem sin anvendelse, navnlig i form af støjpåvirkning. Klagerne har anført, at de samme forhold vedrørende støjende anlæg i byzone, ændret arealanvendelse og anlæggets indflydelse på omgivelserne gør sig gældende for opgraderingen af Dyrskuepladsen. Det er desuden klagerne opfattelse, at en screening af projektet vil vise, at projektet kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og derfor vil være omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Herudover har klagerne anført, at den opgraderede Dyrskueplads vil medføre store trafikale konsekvenser og parkeringsproblemer, som i sig selv vil medføre

krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Klagerne har i den forbindelse henvist til praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet.[7]

Klagerne har desuden anført, at støjniveauet fra de store koncerter vil overskride de vejledende støjgrænser i boligområderne omkring Dyrskuepladsen, som består af åben og lav bebyggelse. De fleste store koncerter afholdes normalt om aftenen og i weekenderne, hvor de vejledende støjgrænser er enten 40 dB eller 35 dB. Disse støjgrænser kan utvivlsomt ikke overholdes ved afholdelse af store rock- og popkoncerter, hvilket udløser et krav om miljøkonsekvensvurdering og tilladelse. Hertil har klagerne anført, at opgraderingen af Dyrskuepladsens kapacitet til Danmarks største koncertplads med plads til 70.000 tilskuere ikke alene skal vurderes på baggrund af de miljømæssige konsekvenser isoleret set, men i kumulation med indvirkningerne fra den eksisterende anvendelse af pladsen.

Endvidere har klagerne anført, at der er tale om ændret arealanvendelse, og at projektet derfor er omfattet af bilag 2, punkt 10, litra b. Klagerne har i den forbindelse henvist til nævnspraksis.[8]

Yderligere har klagerne anført, at arbejderne også kan være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a. Hvis det er tilfældet, skal de samlede virkninger fra Dyrskuepladsen efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis indgå i vurderingen af, om opgraderingen af pladsen kan medføre væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet.[9] Klagerne har desuden anført, at anvendelse af bilag 2, punkt 13, litra a, forudsætter, at projektet tidligere har undergået en vurdering efter miljøvurderingsloven, og at der ikke findes en sådan afgørelse for Dyrskuepladsen.

Klagerne har anført, at det er bemærkelsesværdigt, at Odense Kommune ikke har indleveret rapporten om Dyrskuepladsens kapacitet som et bilag til klagesagen ved Miljø- og Fødevareklagenævnet, da den tilsyneladende har haft væsentlig betydning for kommunens vurdering af, om projektet forudsætter en afgørelse om screening. Klagerne har desuden bemærket, at det er bemærkelsesværdigt, at kommunen ikke tidligere har fremlagt et notat udarbejdet af et rådgivende advokatfirma. Klagerne har anført, at kommunen er underlagt officialprincippet, og at kommunen under en klagesag må anses som den part, der er nærmest til at oplyse sagen tilstrækkeligt overfor nævnet.

Klagerne har yderligere anført, at opgradering af Dyrskuepladsen ikke er en fortsættelse af en lovligt eksisterende aktivitet, og at Odense Kommunes

afgørelse dermed bygger på en forkert forudsætning.

Herudover har klagerne anført, at afgørelserne er båret af usaglige hensyn til Odense Kommunes økonomi, byens økonomi og hensynet til at fremme egen eventstrategi. Klagerne har hertil anført, at kommunen opnår lejeindtægter fra udleje af arealerne, herunder vil kommunen kunne få en lejeindtægt på 23.700 kr. pr. dag, og lejeindtægterne vil oftest ligge på over 100.000 kr. pr. koncert. Såfremt der havde været tale om en privat aktør og privat grundejer, havde kommunen næppe truffet afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven. Klagerne har desuden anført, at kommunen har udøvet procedurefordrejning ved at vælge en forvaltningsafgørelse, der kun kræver en enkelt eller ingen proces, med henblik på at fremme hensynene til kommunens og byens økonomi samt kommunens eventstrategi.

Klagerne har anført, at afgørelsen om, at udvidelsen af Dyrskuepladsens kapacitet ikke kræver en screeningsafgørelse, er behæftet med væsentlige retlige mangler, og derfor skal tilsidesættes som ugyldige.

2.4 Odense Kommunes bemærkninger til klagen

Odense Kommune har den 16. august 2024 og den 19. december 2024 til klagerne bemærket, at kommunen ved meddelelse af byggetilladelse den 20. december 2024 traf en afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven. Kommunen er ikke enig med klagerne i, at der er truffet afgørelse herom i forbindelse med budgetvedtagelsen i 2023 eller i forbindelse med besvarelsen af klagernes advokats henvendelse i maj 2024. Kommunen har bemærket, at kommunens svar af 7. juni 2024 ikke udgør en selvstændig afgørelse, men indeholder en forklaring om, hvorfor kommunen har truffet den indirekte afgørelse om, at arbejderne ikke kræver en screening. Kommunen har hertil bemærket, at praksis fra Planklagenævnet tilsiger, at en forklaring uden genoptagelse og fornyet vurdering ikke betragtes som en ny selvstændig afgørelse.^[10] Kommunens brev af 7. juni indeholdt således ifølge kommunen kun en gengivelse af kommunens hidtidige stillingtagen til sagen, og ikke en ny vurdering af sagen, hvorfor der heller ikke er givet klagevejledning i svaret.

Herudover har Odense Kommune bemærket, at der for klager over afgørelser efter miljøvurderingsloven gælder en klagefrist på fire uger. Klagefristen løber fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er offentliggjort. Da indirekte afgørelser ikke offentliggøres, beregnes klagefristen fra det tidspunkt, hvor det bliver kendt for klager, at der er truffet en indirekte afgørelse. Kommunen har bemærket, at

klagerne blev bekendt med de forestående arbejder på et borgermøde den 31. oktober 2023, og at arbejderne fra januar 2024 har været synlige på pladsen. Klagerne sendte den 30. marts 2024 et brev til kommunen, hvor de efterspurgte, hvorvidt der var foretaget en miljøvurdering af projektet. Kommunen besvarede henvendelsen den 6. maj 2024 og oplyste om, at det var kommunens vurdering, at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingsloven. Klager 1 har desuden fået aktindsigt i de meddelte byggetilladelser den 13. maj 2024, hvilket klager 1 kunne have anmodet om tidligere. Kommunen har bemærket, at klagen er indleveret den 26. juni 2024, hvilket er mere end fire uger senere end hvert af de nævnte tidspunkter, og at klagen derfor ikke er indgivet rettidigt.

Odense Kommune har desuden bemærket, at klager 1 er formand i klager 2, og det må derfor antages, at klagefristen for klager 2 må være den samme som for klager 1.

Odense Kommune har bemærket, at klager 2 ikke er klageberettiget. Kommunen har henvist til miljøvurderingslovens § 50, hvor det fremgår, at foreninger med et relevant formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer, er klageberettigede. Det fremgår af sagens oplysninger, at foreningen har 69 medlemmer, og kommunen har bemærket, at foreningen derfor ikke opfylder kravet i § 50.

Odense Kommune har bemærket, at klager 1 ikke var part i sagen og derfor ikke havde krav på klagevejledning i henhold til forvaltningslovens § 25.^[11] Partsstatus forudsætter en væsentlig individuel retlig interesse i sagens udfald, hvilket betyder, at partsstatus kun kan tilkomme en begrænset personkreds. Kommunen har bemærket, at de støjgener, som klager 1 måtte opleve i forbindelse med koncerter på Dyrskeuepladsen, i al væsentlighed er de samme som flere hundrede andre naboejendomme også kan opleve. Herudover har kommunen bemærket, at klager 2 ikke automatisk har partsstatus som følge af, at den er en forening, når medlemmerne hver især ikke har den fornødne individuelle interesse.

Endvidere har Odense Kommune bemærket, at kommunen har sikret en funktionel opdeling i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 40, stk. 3. Kommunen har bemærket, at rollen som myndighed efter miljøvurderingsloven er varetaget af Odense Kommunes afdeling for Industri og Miljø, der organisatorisk ligger under Klima- og Miljøforvaltningen. Rollen som bygherre er varetaget af Kultur og Fritid, der ligger under By- og Kulturforvaltning. Herudover har afdelingen antaget et rådgivende firma til at stå for udførelsen af arbejderne.

Odense Kommune har desuden bemærket, at Dyrskuepladsen ligger midt i Odense og har været anvendt til dyrskueplads i mange årtier. Pladsen har ikke kun været brugt til dyrskuer, men også andre udendørs-events, herunder koncerter. I de seneste år er der afholdt koncerter med knap 50.000 koncertdeltagere. Det fremgår af en for kommunen udarbejdet rapport fra 2021, at Dyrskuepladsen har en kapacitet på 131.200 gæster, men at der kræves beredskabsmæssige forbedringer for udgang/evakuering, inden pladsen kan benyttes af så mange. Kommunen har bemærket, at pladsen hele tiden har haft kapaciteten til at modtage flere koncertgængere. Kommunen har bemærket, at byrådet i 2023 besluttede at afsætte midler til kapacitetsudvidelser på Dyrskuepladsen. Det er ikke tale om en konkret kapacitetsudvidelse af pladsen, men om nødvendig beredskabsmæssig optimering.

Odense Kommune har bemærket, at de foretagne arbejder ikke har indebåret, at der er etableret ny bebyggelse eller andre anlæg. Arbejderne har haft karakter af renovering for at gøre pladsen bedre egnet til at afholde store koncerter og har konkret bestået af nedrivning af seks udtjente bygninger, etablering af nye forsyningsledninger til forsyning med el, vand, spildevand og internet samt visse ændringer af pladsens hegn. Formålet med arbejderne har været at skabe forbedrede adgangs- og evakueringsmuligheder.

For så vidt angår klagepunktet om, at projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b, har Odense Kommune bemærket, at anlægsarbejderne ikke udgør et nyt projekt, men at det er en ændring af et eksisterende projekt. Hvis Dyrskuepladsen antages at være omfattet af miljøvurderingsloven, skal projektet henføres til lovens bilag 2, punkt 13, litra a, om ændringer eller udvidelser af projekter.

Endvidere har Odense Kommune bemærket, at kommunen forud for arbejdernes gennemførelse foretog en vurdering af, om arbejderne på pladsen forudsatte, at der blev gennemført en miljøvurdering, og at kommunen vurderede, at de påtænkte arbejder var ændringer af et projekt som kunne være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a, om ændring af eksisterende anlæg. Derudover var det kommunens vurdering, at projektet, som følge af arbejdernes begrænsede fysiske omfang, ikke kunne få væsentlig negativ betydning for miljøet, og at kommunen på den baggrund ikke var forpligtet til at gennemføre en miljøvurdering.

Odense Kommune har bemærket, at vurderingen af, om ændringen af projektet kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, ikke er den samme som

den vurdering, der foretages ved screening af et bilag 2-projekt. Klagers henvisninger til en række afgørelser i sager om screeningsafgørelser er derfor ikke relevante i den konkrete sammenhæng.

Endvidere har Odense Kommune bemærket, at det afgørende er, om de foretagne ændringer kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Kommunen har hertil bemærket, at det er forkert, at der ved vurderingen skal foretages en kumulation af ændringens virkninger med det eksisterende projekts virkninger. Der skal lægges vægt på, hvilke virkninger ændringen har, ikke på hvilke virkninger det eksisterende projekt medfører.

Herudover har Odense Kommune bemærket, at den ved vurderingen har lagt vægt på arbejdernes karakter og omfang. Der er tale om arbejder, der ikke er synlige for omgivelserne, og som i øvrigt ikke medfører øget forurening i nogen form. Kommunen har desuden bemærket, at den støj mv., der måtte komme fra koncerter, ikke er en konsekvens af de foretagne arbejder, men en følge af den allerede eksisterende anvendelse af pladsen.

Odense Kommune har yderligere bemærket, at vejledningen til miljøvurderingsloven omhandler projekter, der allerede er godkendt. Vejledningen siger ikke noget om, at anlæg som er lovligt etableret før miljøvurderingsreglernes ikrafttræden, ikke er omfattet af bilag 2, punkt 13, litra a. Herudover har kommunen henvist til den tidligere Vejledning om VVM i planloven.^[12] Kommunen har bemærket, at det her fremgår, at bilagspunktet gælder ændringer af allerede tilladte eller eksisterende anlæg, selv om anlægget ikke tidligere har været miljøvurderet. Kommunen har i den forbindelse henvist til praksis fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet.^[13]

Endvidere har Odense Kommune bemærket, at klagers forståelse af bilag 2, punkt 13, litra a, vil have uoverskuelige konsekvenser, da enhver ændring af projekter anlagt før 1988 vil udløse mindst en screening af det samlede projekt. Det er efter kommunens opfattelse oplagt, at det ikke har været hensigten med reglerne.

Odense Kommune har bemærket, at der ikke er inddraget usaglige hensyn i sagsbehandlingen. Kommunen har som myndighed foretaget en faglig vurdering af, om arbejderne kunne forventes at have væsentlig skadelig indvirkning på miljøet, og der er ikke i den forbindelse inddraget hensyn til kommunens økonomi mv., som påstået i klagerne. En beslutning om af afsætte midler til arbejder på Dyrskuepladsen kan ikke sidestilles med en afgørelse om, at disse

arbejder ikke kræver tilladelse efter lovgivningen. Hertil har kommunen bemærket, at der blev ansøgt om og meddelt byggetilladelse. At der ved en beslutning om at afsætte kommunale midler lægges vægt på byens udvikling, kultur og turisme er i sagens natur heller ikke usagligt.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet fremsendte den 9. januar 2025 en høring til Odense Kommune, hvor sekretariatet anmodede kommunen om at oplyse, hvorvidt Planklagenævnets afgørelse af 21. november 2024 om at ophæve Odense Kommunes afgørelse om, at anvendelse af areal til koncerter på Dyrskepladsen i Odense ikke er lokalplanpligtigt, har betydning for kommunens vurdering af, om opgraderingen af Dyrskepladsen kræver en screening efter miljøvurderingsloven, og om projektet stadig skal gennemføres.

Odense Kommune har i høringssvar af henholdsvis den 24. januar 2025, 13. februar 2025 og 3. marts 2025 bemærket, at arbejderne med opgradering af Dyrskepladsen allerede er gennemført i vinter/foråret 2024, inden Planklagenævnets afgørelse blev truffet. Kommunen har desuden bemærket, at kommunen er i færd med at udarbejde en lokalplan for Dyrskepladsen, og at Planklagenævnets afgørelse ikke forventes at have betydning for projektets realisering fremadrettet.

Odense Kommune har yderligere præciseret, hvorfor kommunen ikke mener, at der er krav om en miljøvurderingsproces for Dyrskepladsen. Kommunen har bemærket, at kommunen ikke er bekendt med praksis, som med sikkerhed viser, at en åben plads er omfattet af et bilagspunkt i miljøvurderingsloven. Kommunen har for en sikkerheds skyld lagt til grund, at etablering af en dyrskeplads/koncertplads kan være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b. Herudover har kommunen overvejet, om pladsen kunne være omfattet af bilag 2, punkt 12, litra e. For så vidt angår dette bilagspunkt har kommunen bemærket, at Østre Landsret har afvist, at Dyrskepladsen i Roskilde var omfattet af dette eller andre bilagspunkter.^[14]

Endvidere har Odense Kommune bemærket, at Dyrskepladsen har eksisteret siden før vedtagelsen af VVM-direktivet og implementeringen heraf i dansk ret, og at pladsen blev anvendt til koncerter inden dette tidspunkt. Da arbejderne blev foretaget på et eksisterende projekt, som antages at være omfattet af bilag 2, er arbejderne ifølge kommunen omfattet af bilag 2, punkt 13, litra a, hvis arbejderne vil have væsentlig skadelige virkninger på miljøet. Kommunen har

foretaget en vurdering af, om ændringerne vil medføre væsentlige negative indvirkninger, og på baggrund af arbejdernes meget begrænsede fysiske omfang har kommunen vurderet, at det ikke er tilfældet.

Herudover har Odense Kommune bemærket, at Planklagenævnets afgørelse ikke kan overføres på den aktuelle sag, der angår reglerne om miljøvurdering af projekter. Planloven og dens bestemmelser om lokalplanpligt regulerer ikke blot fysiske forandringer, men også rene anvendelsesændringer. På baggrund af de store forskelle i lovgrundlagene er der ifølge kommunen intet påfaldende i, at de to vurderinger er faldet forskelligt ud.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Klagefrist,
2. Klageberettigelse for klager 2,
3. Myndighedsinhabilitet, og
4. Om projektet for opgradering af Dyrskuepladsen er omfattet af miljøvurderingslovens anvendelsesområde.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at et projekt ikke er omfattet af og ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan efter nævnets praksis også påklages.^[15]

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder

fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af et konkret projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en lovlig afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

3.2.2 Ad 1) Klagefrist

Afgørelser, som en myndighed træffer om, at et projekt ikke er omfattet af og ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan efter nævnets praksis påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.^[16] Der er ikke fastsat en klagefrist i miljøvurderingsloven for denne type afgørelser.

Der er ikke en generel forvaltningsretlig frist for udnyttelsen af en klagemulighed. Hvis der ikke ved lov eller i henhold til lov er fastsat en klagefrist, skal en rekursinstans behandle selv meget sent indkomne klager. Efter en konkret vurdering kan klagen dog afvises på grund af den sene indgivelse.^[17] Det vil særligt være tilfældet, hvis klager ikke har nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse.^[18]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klagerne er indgivet rettidigt. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at uanset om afgørelsen anses for truffet den 20. december 2024 i forbindelse med byggetilladelserne eller den 7. juni i forbindelse med Odense Kommunes svar til klager, så har klagerne fortsat en interesse i sagen, da der fortsat kan være en påvirkning fra projektet. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det stadig er muligt at oplyse sagen, da det er muligt at tage stilling til, om projektet skulle have været miljøvurderet. Nævnet bemærker i forhold til det af kommunen anførte om, at klagefristen skal beregnes fra det tidspunkt, hvor det bliver kendt for klager, at der er truffet en indirekte afgørelse, at der efter nævnets opfattelse ikke er holdepunkter for en sådan fortolkning hverken efter ordlyden af miljøvurderingslovens § 51 eller forarbejderne til loven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det fremgår af vejledningen til miljøvurderingsloven for konkrete projekter,^[19] at klagefristen regnes fra det tidspunkt, hvor det bliver kendt for klager, at der er truffet en indirekte afgørelse, og at der det anførte sted er henvist til praksis efter den tidligere planlovs § 60, stk. 1, 3. pkt. Nævnet bemærker, at ordlyden af den tidligere planlovs § 60, stk. 1, 3. pkt. ikke fremgår af ordlyden af miljøvurderingslovens § 51, og at der i lovbemærkningerne til § 51 alene er henvist til fristen i planlovens § 60, stk. 1, 1. pkt. og ikke til bestemmelsens 3. pkt.^[20]

3.2.3 Ad 2) Klageberettigelse for klager 2

Det følger af miljøvurderingslovens § 50, at klageberettiget efter § 48, stk. 3 og 4, og § 49, stk. 1, er miljø- og fødevareministeren, enhver med retlig interesse i sagens udfald og landsdækkende foreninger og organisationer, der som formål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen og har vedtægter eller love, som dokumenterer deres formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer.^[21]

Udtrykket retlig interesse er ikke nærmere defineret i miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder imidlertid, at afgrænsningen af, hvem der er klageberettiget, må afhænge af de intentioner, der ligger bag miljøvurderingslovens bestemmelser om miljøvurdering af konkrete projekter. Formålet med en miljøvurdering er, at der under inddragelse af offentligheden tages hensyn til projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna, jordbund, jordarealer, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser og arkitektonisk og arkæologisk arv, større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og ressourceeffektivitet og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer, jf. miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Miljøvurderingsloven fastlægger endvidere, at der skal ske en bred inddragelse af offentligheden, og udgangspunktet er derfor, at der er en tilsvarende vid adgang til at klage.

En sådan vid adgang til at klage følger ligeledes af VVM-direktivets artikel 11, stk. 1,^[22] hvorefter det skal sikres, at medlemmerne af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, har adgang til at klage. Af formuleringen "tilstrækkelig interesse", følger dog, at ikke enhver, der henhører under "den berørte offentlighed", er klageberettiget. Ved den "berørte offentlighed" skal der efter VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra e, forstås den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i

miljøkonsekvensvurderingen, samt ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som opfylder alle krav efter national lovgivning, for at have en interesse. Det følger videre af VVM-direktivets artikel 11, stk. 3, 2. pkt., at den interesse, som enhver ikke-statslig organisation, jf. artikel 1, stk. 2, måtte have, anses for en tilstrækkelig interesse. Tilsvarende afgrænsning af klageadgangen følger af Århus-konventionens artikel 2, stk. 5. og artikel 9, stk. 2, [23]

En retlig interesse efter miljøvurderingslovens § 50 må derfor normalt antages at foreligge hos personer, erhvervsdrivende eller foreninger med tilknytning til det område, hvor det påtænkte projekt ønskes etableret, da de som udgangspunkt vil være en del af den berørte offentlighed og have en tilstrækkelig interesse.

I vurderingen af, om der foreligger en tilstrækkelig interesse, indgår væsentligheden af de gener, som det omhandlede projekt indebærer i forhold til klager, afstanden mellem projektområdet og klagers ejendom eller bopæl samt karakteren af klagers interesse i forhold til det konkrete projekt. Det kan desuden have betydning, hvis der i forhold til klager er særlige forhold, som indebærer, at netop klager påvirkes særligt af det konkrete projekt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager 2 har en retlig interesse i sagen og dermed er klageberettiget. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at klager 2 er en lokal forening, som efter sit formål varetager interesser for naboer i umiddelbar nærhed af projektområdet, herunder i forhold til miljøforhold, trafik og støj, som projektet kan medføre i området.

3.2.4 Ad 3) Myndighedsinhabilitet

Miljøvurderingslovens § 40, stk. 1, fastsætter, at en myndighed, der udarbejder planer eller programmer omfattet af denne lov, eller som både er bygherre og myndighed for et ansøgt projekt omfattet af denne lov, skal varetage sine opgaver og beføjelser på objektiv vis. Det fremgår herudover af § 40, stk. 3, at en myndighed, der er bygherre for et projekt omfattet af denne lov, ikke må behandle ansøgningen om projektet og træffe afgørelse herom, medmindre der inden for myndigheden er sikret en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af disse opgaver og beføjelser. En sådan interessekonflikt kan ifølge VVM-direktivet bl.a. imødegås gennem en funktionel adskillelse eller i det mindste en organisatorisk adskilt opgavevaretagelse.[24]

Ifølge forarbejderne til miljøvurderingsloven suppleres § 40 af dansk rets almindelige regler om håndtering af myndighedsinhabilitet. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at i de tilfælde, hvor substitution ikke er mulig, og en ellers inhabil myndighed deltager i behandlingen af en sag, bør det noteres på sagen, at den pågældende fandtes inhabil, men alligevel medvirkede, ligesom grunden hertil bør anføres. Afhængig af baggrunden for inhabiliteten bør der stilles særligt store krav til fremskaffelsen af det relevante oplysningsgrundlag i sagen, således at andre, der deltager i sagens behandling, har mulighed for at følge med og vurdere faktum og præmisserne for sagens afgørelse.^[25]

Det fremgår videre af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 15, stk. 1, jf. miljøvurderingslovens § 40, stk. 4, at for at forebygge myndighedsinhabilitet, skal en kommunalbestyrelse mv. foretage en adskillelse af opgaver og beføjelser ved screening og miljøvurdering af planer, programmer og projekter efter loven. Myndighedsinhabilitet skal ifølge bekendtgørelsens § 15, stk. 2, søges løst ved substitution, hvorved forstås, at en sideordnet eller overordnet myndighed overtager sagen fra den inhabilitetsramte myndighed. Det fremgår endvidere af § 15, stk. 3, at såfremt substitution efter bestemmelsens stk. 2, ikke er mulig, skal den inhabilitetsramte myndighed under hensyntagen til omfang og kompleksiteten i projektet efter loven som minimum sikre, at de medarbejdere og chefer, der behandler ansøgning og træffer afgørelse på vegne af VVM-myndigheden, ikke er de samme som dem, der ansøger om det konkrete projekt. Årsagen til myndighedsinhabilitet efter bestemmelsens stk. 3, og den konkrete håndtering heraf skal noteres på sagen og fremgå af afgørelsen, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 15, stk. 4.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer indledningsvis, at Odense Kommune har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2 vedrørende et projekt, hvor kommunen selv er bygherre, og at der dermed som udgangspunkt foreligger myndighedsinhabilitet. Det fremgår af sagens oplysninger, at Odense Kommune som bygherre har vurderet, at renoveringsarbejdet ikke kan have væsentlige skadelige virkninger på miljøet, hvorfor renoveringsarbejderne ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a, samt at kommunen som myndighed ved meddelelse af byggetilladelse den 20. december 2024 vurderede, at projektet ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Odense Kommune har sikret en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af opgaver og beføjelser efter miljøvurderingsloven, jf.

miljøvurderingslovens § 40, stk. 3, og som udmøntet i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 15, stk. 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Odense Kommune har oplyst, at rollen som bygherre er varetaget af Kultur og Fritid, der ligger under By- og Kulturforvaltningen, og det er kommunen som bygherre, der har vurderet, at renoveringsarbejderne ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a. Rollen som myndighed i sagen er derimod varetaget af afdelingen for Industri og Miljø, der ligger under Klima- og Miljøforvaltningen. Kommunen har således sikret en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner.

3.2.5 Ad 4) Miljøvurderingslovens anvendelsesområde

Efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 2, finder loven anvendelse på projekter omfattet af bilag 1 og 2, jf. dog § 4. Bilag 1 og 2 til miljøvurderingsloven angiver dermed udtømmende, hvilke projekter der er eller kan være omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse efter § 25.

Af miljøvurderingslovens § 5, nr. 6, fremgår det, at der ved et "projekt" forstås:

"a) Gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning.

b) Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden."

Formålet med miljøvurderingsreglerne er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projekttyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Det følger således af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Projekter omfattet af lovens bilag 1 er altid omfattet af kravet om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, inden de kan påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af bilag 2 er omfattet af kravet om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projekt må

antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2, jf. § 21.

Miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 12, litra e, omhandler forlystelsesparker og lign.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 12, litra e, udgøres af mange forskellige anlægstyper med hensyn til formål, størrelse, placering og forventet antal besøgende, herunder egentlige forlystelsesparker og zoologiske haver.^[26] I henhold til Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis må der være tale om et afgrænset område, der indeholder flere – hovedsageligt – udendørs aktiviteter, som almindeligvis forudsætter opstilling af forskellige former for indretninger til brug for publikums forlystelse som sommerlande og (permanente) tivolier, hvor publikum ved egen hjælp eller på selvkørende indretninger kan udføre eller prøve forskellige aktiviteter. De forskellige indretninger og aktiviteter vil i reglen forårsage støj, herunder fra publikum eller i form af musik- eller maskinstøj. Sådanne forlystelsesparker er desuden karakteriseret ved et stort antal besøgende, som skaber øget trafik og særlige parkeringsbehov i nærheden af parken. Tilføjelsen "og lign." må være begrænset til at omfatte projekter, der med hensyn til publikumsaktiviteter og -faciliteter, påvirkning af omgivelser mv. i al væsentlighed kan sidestilles med "forlystelsesparker", som dette begreb er beskrevet.^[27]

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer indledningsvis, at Dyrskuepladsen blev etableret, før reglerne om miljøvurdering blev vedtaget og gennemført i dansk ret, og at området er blevet brugt til koncerter siden starten af 1980'erne. Der er derfor tale om et projekt, som allerede er udført.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at hvis Dyrskuepladsen blev etableret i dag, ville den kunne være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 12, litra e, om forlystelsesparker og lign. Nævnet har ved vurderingen inddraget anvendelsen til dyrskuer, koncerter, festivaler, sports- og motionsarrangementer samt messer og markeder. Nævnet har videre inddraget, at der er tale om arrangementer, der tiltrækker et større publikum, og at arrangementerne, som afholdes, giver anledning til støj, herunder fra både publikum, deltagere og musik. Derudover har nævnet vurderet, at antallet af gæster ved arrangementerne på pladsen fører til øget trafik og særlige parkeringsbehov. Nævnet har videre inddraget, at selvom de forskellige arrangementer i sig selv er enkeltstående eller foregår med mere sporadisk frekvens, bruges det konkrete område løbende til forskellige arrangementer, hvorfor området som sådan kan sidestilles med en forlystelsespark i

bilagspunktets forstand. Nævnet bemærker i øvrigt, at projektet ligeledes kan være omfattet af bilag 2, punkt 10, litra b, anlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg.

Miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a, omhandler ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 1 eller nærværende bilag, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet (ændring eller udvidelse, som ikke er omfattet af bilag 1).

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at projektet, som omhandler anlægsarbejder på Dyrskuepladsen med det formål at muliggøre koncerter med op til 70.000 tilskuere, er en udvidelse i miljøvurderingslovens forstand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der er gennemført anlægsarbejder i form af etablering af nye forsyningsledninger til forsyning med el, vand, spildevand og internet og ændringer af pladsens hegn, ligesom der er nedrevet seks bygninger. Nævnet har videre lagt vægt på, at projektet muliggør en forøgelse af tilskuerantallet med 20.000 per koncert fra 50.000 til 70.000. Nævnet har desuden lagt vægt på, at anlægsarbejderne har været nødvendige for at kunne afholde koncerter med op til 70.000 tilskuere, fordi pladsen, sådan som den var indrettet før udvidelsen, ikke sikkerhedsmæssigt kunne rumme det ønskede antal tilskuere, selvom der på selve pladsen var kapacitet til et øget antal tilskuere.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at udvidelsen kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Ved en vurdering af, om en udvidelse kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, er det væsentligt at se på, hvilke typer af miljøpåvirkninger Dyrskuepladsen kan give anledning til, og om disse vil blive forstærket, formindsket eller uændrede som følge af udvidelsen. Hvis det er utvivlsomt, at udvidelsen ikke kan påvirke miljøet negativt, eller at miljøpåvirkningen er helt ubetydelig, er projektet ikke screeningspligtigt. Hvis det ikke kan udelukkes, at udvidelsen kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, vil der være pligt til at foretage en screening.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Dyrskuepladsen, med de aktiviteter, der allerede afvikles, tiltrækker et større publikum ved afholdelse af arrangementer, og særligt store koncerter med op til 50.000 tilskuere, hvilket i forvejen medfører påvirkninger af nærområdet, både

trafikt og støjmæssigt. Udvidelsen muliggør en yderligere publikumsøgning på op til 20.000 tilskuere. Nævnet har lagt vægt på, at en udvidelse i en sådan størrelsesorden vil føre til yderligere trafikale påvirkninger i området og støjpåvirkninger i forbindelse med ankomst og afgang fra området, også selvom støjpåvirkninger fra selve koncerter og lignende ikke ændres. Det kan således ikke udelukkes, at udvidelsen kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, og der er derfor pligt til at foretage en screening.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på denne baggrund, at projektet i form af en udvidelse af kapaciteten på Dyrskuepladsen er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a. Udvidelsen skulle derfor have været screenet i henhold til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6.

3.2.6 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Odense Kommune i forbindelse med en ny behandling af sagen bør vejlede bygherre om, at denne skal ansøge om projektet, jf. miljøvurderingslovens § 18, stk. 1. Ved vurderingen af, om ændringen på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse, jf. miljøvurderingslovens § 21, skal kommunen tage hensyn til kriterierne i lovens bilag 6, og herunder inddrage den kumulative påvirkning fra den eksisterende anvendelse af Dyrskuepladsen.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odense Kommunes afgørelse om, at anlægsarbejder for at muliggøre en kapacitetsudvidelse af Dyrskuepladsen, ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurderinger.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Planklagenævnets sagsnr. 24/07067 og 24/07068.

- [5] Folketingets Ombudsmands udtalelser: FOB 2020-37.
- [6] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sag 18/05371.
- [7] Naturklagenævnets afgørelse i sag NKN-33-02737.
- [8] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sag 24/00244.
- [9] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i sag NMK-34-00507.
- [10] Planklagenævnets PKNO nr. 13.
- [11] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.
- [12] Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven.
- [13] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 19/00889.
- [14] MAD 2017.423Ø.
- [15] Se bl.a. sagerne NMK-34-00617 og 18/05071.
- [16] Blandt andet sagerne NMK-34-00617, 18/05071 og 18/05071.
- [17] Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave, 2016, s. 316 og Folketingets Ombudsmand FOB 2015-3.
- [18] Folketingets Ombudsmand FOB 2006-316.
- [19] Afsnit 7.4 i Vejledning nr. 9093 af 21. februar 2024 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- [20] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 51.
- [21] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- [22] EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, der er ændret ved EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2014/52/EU af 16. april 2014.

[23] Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

[24] Se betragtning nr. 25 til VVM-direktivet.

[25] Se bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 28, vedrørende ændringen af miljøvurderingslovens § 40, 2020/1 LSF 56 af 8. oktober 2020.

[26] Jf. den tidligere vejledning om VVM i planloven (2009), s. 116, om bilag 2, punkt 13, litra d), forlystelsesparker og lignende (nuværende bilag 2, punkt 12, litra e).

[27] Nævnets afgørelse af 18. februar 2019 i sag 18/05371 og af 20. maj 2005 (j.nr. 03-33/350-0093), som gengivet i NKO 361, oktober 2005.

Lovområder:

Miljøvurdering af konkrete projekter